

CONSIGLIO DI DIREZIONE DELLA COLLANA

FRANCESCA ANGELINI, MICHELE BERNASCONI, GIOVANNI BIANCO,  
FRANCESCO BILANCIA, ANDREA CARDONE, MATTEO COSULICH, GIOVANNA DE MINICO,  
FABRIZIO FRACCHIA, GIORGIO GRASSO, NICOLA LUPO, JÖRG LUTHER,  
FILIPPO PIZZOLATO, GAETANO RAGUCCI, RENATO RUFFINI

La Collana di Studi *Sovranità, Federalismo, Diritti*, che nasce all'interno del Centro di ricerca su "Federalismo e Autonomie locali", dell'Università degli Studi dell'Insubria, oltre a promuovere e potenziare lo sviluppo di ricerche sulle tematiche del federalismo, del regionalismo e delle autonomie locali, anche favorendo un approccio multidisciplinare, in particolare, tra indagine gius-pubblicistica e indagine economico-aziendale, senza trascurare l'approccio storico, ha l'ambizione di ampliare il suo ambito di interesse ad altre tematiche di studio, non squisitamente legate alle questioni della distribuzione territoriale del potere, per divenire luogo di confronto sugli argomenti di maggior momento per il diritto costituzionale del Terzo Millennio, con una prospettiva in grado di aprirsi al contributo di altre scienze.

La collana sarà rivolta in modo specifico a opere monografiche, ammettendo peraltro scritti collettanei e atti di Convegni. Una particolare attenzione sarà rivolta alle c.d. opere prime, cioè a volumi in cui giovani studiosi si cimentino per la prima volta con temi di ampio respiro, tipici appunto delle monografie scientifiche, anche prefigurando forme di cofinanziamento come sostegno alla stampa.

La pubblicazione dei volumi all'interno della Collana avverrà in conformità agli indicatori di processo e di prodotto, ormai comunemente accettati e adoperati nella più vasta comunità scientifica e richiamati dalla più recente evoluzione normativa, al fine di esplicitare procedure prestabilite e trasparenti per la scelta dei contributi e di pubblicare lavori rilevanti sotto il profilo scientifico.

I manoscritti e le proposte di volumi monografici saranno sottoposti a una preliminare valutazione del Consiglio di Direzione della Collana, con riferimento alla linea editoriale, agli obiettivi della Collana e a soglie minime di qualità, garantendo già in questa fase una revisione anonima. In seguito, in caso di prima valutazione positiva, il contributo di cui si propone la pubblicazione sarà revisionato, sempre in forma anonima, da un membro del Consiglio di Direzione e da un valutatore esterno al Consiglio di Direzione, scelto in un elenco di *referees*, in numero congruo per garantire pluralità di competenze e di istanze culturali e scientifiche. Se i due revisori dovessero esprimere valutazioni opposte, in ordine alla qualità scientifica del lavoro e alla possibilità di una sua pubblicazione nella Collana, il Consiglio di Direzione collegialmente procederà a un giudizio del contributo, affidando eventualmente la lettura del lavoro a un terzo *referee* esterno. Analoghi meccanismi di valutazione riguarderanno anche eventuali contributi monografici di cui possano essere autori membri del Consiglio di Direzione. Volumi collettanei e Atti di Convegni saranno sottoposti a una procedura di referaggio interna al Consiglio di Direzione.

**Giuseppe Mobilio** ha conseguito il Dottorato di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali presso l'Università degli Studi di Pisa nel giugno 2014 ed è attualmente assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

euro 20,00

ISBN 978-88-9391-257-0



II

Giuseppe Mobilio

CIPE e Costituzione

SOVRANITÀ, FEDERALISMO, DIRITTI  
COLLANA ECONOMICO-GIURIDICA DEL CENTRO DI RICERCA  
"FEDERALISMO E AUTONOMIE LOCALI"

DIRETTA DA GIORGIO GRASSO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA



GIUSEPPE MOBILIO

## CIPE E COSTITUZIONE

Governare attraverso i Comitati interministeriali



SOVRANITÀ, FEDERALISMO, DIRITTI  
COLLANA ECONOMICO-GIURIDICA DEL CENTRO DI RICERCA  
“FEDERALISMO E AUTONOMIE LOCALI”  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELL'INSUBRIA

*diretta da Giorgio Grasso*

Consiglio di Direzione della Collana:

Francesca Angelini, Michele Bernasconi, Giovanni Bianco, Francesco Bilancia,  
Andrea Cardone, Matteo Cosulich, Giovanna De Minico, Fabrizio Fracchia,  
Giorgio Grasso, Nicola Lupo, Jörg Luther, Filippo Pizzolato,  
Gaetano Ragucci, Renato Ruffini

Collana *Sovranità, Federalismo, Diritti*

---

1. G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, 2012
2. M. Salerno, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, 2013
3. F. Grandi, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, 2014
4. R. Perrone, «Buon costume» e valori costituzionali condivisi. *Una prospettiva della dignità umana*, 2015
5. H. Triepel, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, a cura di E. Gianfrancesco e G. Grasso, 2015
6. C. Nardocci, *Razza e etnia. La discriminazione tra individuo e gruppo nella dimensione costituzionale e sovranazionale*, 2016
7. M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, 2016
8. G. Delledonne, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, 2017
9. F. Pacini, *La ristrutturazione assente. Strumenti e limiti di un riordino complessivo della normativa primaria*, 2017
10. C. Domenicali, *Il provvedimento-legge. La decretazione d'urgenza come potere discrezionale vincolato*, 2018

**Giuseppe Mobilio**

**CIPE E COSTITUZIONE**

**Governare attraverso i Comitati interministeriali**

EDITORIALE SCIENTIFICA

Il presente Volume nasce da una tesi di dottorato, segnalata come particolarmente meritevole nel settembre 2015 dalla Commissione giudicatrice, composta da Carmela Salazar, Francesca Angelini e Massimo Cavino, nel corso della “Terza Edizione del Premio per la migliore tesi di dottorato in materie giuspubblicistiche”, bandito dalla Collana di Studi “Sovranità, Federalismo, Diritti”, con il patrocinio dell’Associazione “Gruppo di Pisa”.

La sua pubblicazione è sostenuta da un contributo del Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università degli Studi di Firenze.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2018 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-9391-257-0

*All'altra, che verrà*

«Si deve riconoscere che questi poveri Stati contemporanei  
fanno tutto quello che possono;  
stanno facendo tutti gli esperimenti, tentando tutte le vie  
per venire a capo del formidabile problema  
che hanno avuto la mirabile ambizione di proporsi».

«Tutto il punto sta qui:  
è possibile che il problema della vita dell'individuo  
sia risolto da altri che non sia l'individuo stesso?»

G. CAPOGRASSI, *Persona e pianificazione*, 1955, 169, 171.



## INDICE

<i>Introduzione</i> .....	1
---------------------------	---

### CAPITOLO I

#### L'ESPERIENZA STORICO-ISTITUZIONALE DEL CIPE: DALLA SUA ISTITUZIONE ALLE SUCCESSIVE EVOLUZIONI E INVOLUZIONI

1. Premessa .....	5
2. Cenni sui principali Comitati interministeriali antecedenti al CIPE.....	7
3. La prima fase degli anni '60: l'ideazione e l'istituzione del CIPE .....	18
3.1. Il faticoso avvio della programmazione economica globale in Italia.....	18
3.2. Il CIPE nella prospettiva del "Programma economico nazionale" .....	23
3.3. L'istituzione del "Comitato interministeriale per la programmazione economica" tra gli organi del Governo.....	25
3.4. (Segue) la sua rapida involuzione a pochi anni dalla istituzione .....	34
4. La seconda fase degli anni '70: il ritorno alle politiche settoriali e la conseguente proliferazione di nuovi Comitati interministeriali .....	40
5. La terza fase degli anni '80: nuove esigenze e tentativi di riforma del sistema dei Comitati .....	52
5.1. Il CIPE nella nuova programmazione di bilancio.....	53
5.2. Il CIPE nella nuova disciplina sul Governo .....	57
6. La quarta fase degli anni '90: il punto di arrivo delle riforme.....	63
6.1. L'attuale assetto dell'organizzazione interna del CIPE .....	69
6.2. L'attuale assetto del procedimento decisionale del CIPE.....	72

### CAPITOLO II

#### IL COMPLESSO DELLE FUNZIONI E DELLE COMPETENZE ATTUALMENTE ESERCITATE DAL CIPE

1. Premessa .....	83
2. Gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio .....	87



3. Dall'intervento nel Mezzogiorno all'intervento nelle aree depresse del Paese .....	93
4. La programmazione negoziata .....	99
5. La programmazione integrata dei fondi europei a finalità strutturale tra i livelli territoriali di governo .....	108
5.1. L'esperienza del CIPE durante lo scorso ciclo di programmazione 2007-2013 .....	109
5.2. La programmazione dei fondi strutturali alla prova della crisi economico-finanziaria .....	115
5.3. Il CIPE nella programmazione dei fondi strutturali durante il ciclo 2014-2020 attualmente in corso .....	119
6. Le politiche di sviluppo regionale .....	124
6.1. Dalle politiche rivolte alle "aree sottoutilizzate" alle politiche di coesione regionale integrate .....	124
6.2. La programmazione dei fondi per lo sviluppo e la coesione regionale alla prova della crisi economico-finanziaria .....	132
7. Il sostegno alle imprese, le politiche a favore del lavoro e della formazione .....	139
8. Il commercio con l'estero .....	144
9. La cooperazione allo sviluppo .....	148
10. La programmazione delle infrastrutture strategiche .....	150
10.1. Il Programma infrastrutture strategiche (PIS) .....	150
10.2. La diversa programmazione infrastrutturale connessa al PIS .....	157
10.3. La programmazione infrastrutturale parallela al PIS .....	163
11. Le tariffe e i servizi di pubblica utilità .....	167
11.1. I servizi ferroviari .....	169
11.2. I servizi postali .....	173
11.3. I servizi idrici .....	175
11.4. I servizi autostradali .....	178
11.5. I servizi aeroportuali .....	181
12. Il controllo sulle opere pubbliche .....	185
13. La sanità .....	187
14. L'agricoltura, la pesca e l'industria .....	194
15. La montagna .....	197
16. L'ambiente .....	198
17. La ricerca scientifica e tecnologica .....	201
18. I servizi statistici .....	203
19. Spunti conclusivi .....	206

## CAPITOLO III

LA RILEVANZA DEL CIPE ALL'INTERNO DELL'ORDINAMENTO:  
RICADUTE TEORICHE E PROBLEMATICHE COSTITUZIONALI

1. Dal piano dalla "descrizione" a quello della "prescrizione" .....	209
2. I Comitati interministeriali e il problema della loro ammissibilità costituzionale ....	212
3. I Comitati interministeriali negli incerti equilibri tra gli organi necessari del Governo .....	215
3.1. I rapporti tra Comitati interministeriali e Consiglio dei Ministri: i tentativi di conciliazione attraverso i diversi inquadramenti teorici .....	221

3.2. I rapporti tra Comitati interministeriali e Presidente del Consiglio: l'alternativa tra reciproco rafforzamento e indebolimento .....	232
3.3. I rapporti tra Comitati interministeriali e singoli Ministri: le possibili distor- sioni della <i>par condicio</i> e dell'autonomia ministeriale .....	238
4. Il CIPE come indicatore di una centralità solamente "potenziale" del Consiglio dei Ministri.....	242
5. (Segue) l'indirizzo politico come chiave di lettura "funzionale" della forma di go- verno.....	248
5.1. Genesi della nozione di indirizzo politico e adattamento al nuovo contesto costituzionale .....	251
5.2. La capacità euristica dell'indirizzo politico nei "circuiti" costituzionali di de- cisione .....	261
5.3. La necessità di contestualizzare l'indirizzo politico alla luce della complessità degli ordinamenti pluralistici contemporanei.....	271
5.4. Il CIPE come epifenomeno della trasformazione del tradizionale "circuito" dell'indirizzo politico .....	279
5.5. (Segue) e del passaggio alla "rete" dell'indirizzo politico .....	293
5.6. La ricerca di collegialità alternative all'interno del Governo .....	302
6. Il "multipolarismo" all'interno del CIPE .....	305
7. La responsabilità politica del CIPE di fronte al Parlamento .....	312
 <i>Considerazioni riassuntive</i> .....	325
 <i>Elenco delle opere citate in forma abbreviata</i> .....	333